Deutscher Bundestag
13. Wahlperiode

Drucksache 13/5285

15. 07. 96

Sachgebiet 312

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Gerald Häfner, Volker Beck (Köln), Kerstin Müller (Köln), Christa Nickels, Rezzo Schlauch und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines Gesetzes über das Zeugnisverweigerungsrecht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Presse, Rundfunk und Film

A. Problem

Das Bundesverfassungsgericht hat mit dem Urteil vom 28. Oktober 1987 (BVerfGE 77, 65ff.) hinsichtlich der Rechtmäßigkeit einer Filmmaterialbeschlagnahme bei einer Fernsehanstalt entschieden, daß sich das Zeugnisverweigerungsrecht des § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO nicht auf das von Journalisten selbst recherchierte Material erstrecke. Der dadurch manifestierte Rechtszustand ist nicht nur unbefriedigend, sondern verkennt die tatsächliche Schwierigkeit der Unterscheidung zwischen selbstrecherchiertem und von dritter Seite erlangtem Material. Dies führte in den letzten Jahren immer wieder zu nicht hinnehmbaren Beeinträchtigungen der Arbeit von Presse, Rundfunk und Fernsehen.

Das Zeugnisverweigerungsrecht erstreckt sich nach dem Wortlaut des Gesetzes nur auf Personen, die berufsmäßig bei Medien mitwirken, und auf periodische Druckwerke und Rundfunksendungen. Diese Gesetzeslage schützt die Pressefreiheit nur unzureichend und verkennt zudem Sinn und Zweck des § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO.

Der Schutz vor Beschlagnahmen in Redaktionsräumen ist nur unzureichend. Es kommt immer wieder vor, daß ein Teilnahmeverdacht im Sinne von § 97 Abs. 5 Satz 2 i. V. m. § 97 Abs. 2 Satz 3 StPO nur bei vagen Vermutungen des Vorliegens der Beteiligung an einer Straftat angenommen wird.

B. Lösung

Das in § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO geregelte Zeugnisverweigerungsrecht erstreckt sich auf selbstrecherchiertes Material. Es entfällt das Merkmal „berufsmäßig", so daß sich auch unregelmäßig tätige Medienschaffende auf das Zeugnisverweigerungsrecht gemäß § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO berufen können. Des weiteren erstreckt sich das Zeugnisverweigerungsrecht aus § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO auch auf nicht periodisch erscheinende Veröffentlichungen und Filmberichte.

Damit das Zeugnisverweigerungsrecht nicht dadurch umgangen werden kann, daß Akten anderer Gerichtsverfahren, in denen Aussagen über Tätigkeiten von Medienschaffenden protokolliert oder entsprechende Unterlagen beigefügt sind, einem Strafverfahren beigezogen werden können, wird ein entsprechendes Beweiserhebungsverbot in § 53 Abs. 3 StPO verankert.

Die Beschlagnahme des durch das Zeugnisverweigerungsrecht geschützten Materials darf nur noch bei dringendem Verdacht einer Deliktsteilnahme oder Tatverdacht einer Begünstigung, Strafvereitelung oder Hehlerei von Medienschaffenden durchgeführt werden. Dazu wird § 97 Abs. 5 Satz 2 StPO neu gefaßt.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Entwurf eines Gesetzes über das Zeugnisverweigerungsrecht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Presse, Rundfunk und Film

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung der Strafprozeßordnung

Die Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074), zuletzt geändert durch . . ., wird wie folgt geändert:

1. § 53 Abs. 1 Nr. 5 erhält folgende Fassung:

   „5. Personen, die bei der Vorbereitung, Herstellung oder Verbreitung von Druckwerken, Rundfunksendungen oder Filmberichten mitwirken oder mitgewirkt haben, über das, was ihnen im Rahmen dieser Tätigkeit anvertraut oder bekanntgeworden ist, soweit es sich um Beiträge, Unterlagen und Mitteilungen für den redaktionellen Teil handelt."

2. Nach Absatz 2 wird folgender neuer Absatz 3 angefügt:

   „(3) Soweit die in Absatz 1 Nr. 5 genannten Personen von ihrem Recht zur Verweigerung des Zeugnisses Gebrauch machen, darf Beweis über Aussagen, die diese Personen in anderen als strafgerichtlichen Verfahren gemacht haben, nicht erhoben werden."

3. § 97 Abs. 5 Satz 2 wird wie folgt neu gefaßt:

   „Die Beschränkungen der Beschlagnahme gelten nicht, wenn die zur Verweigerung des Zeugnisses Berechtigten einer Teilnahme dringend verdächtig sind oder der Verdacht einer Begünstigung, Strafvereitelung oder Hehlerei besteht."

Artikel 2
Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am . . . in Kraft.

Bonn, den 15. Juli 1996

Gerald Häfner
Volker Beck (Köln)
Christa Nickels
Rezzo Schlauch
Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die freie und ungehinderte Tätigkeit der Presse ist eine wesentliche Voraussetzung für den Bestand und die Weiterentwicklung der Demokratie.

Ohne die Arbeit der „Vierten Gewalt" fehlt eine wesentliche Voraussetzung für die Kontrolle der Politik durch eine aufgeklärte und kritische Öffentlichkeit.

Informationen sind das Fundament für die wirkungsvolle Teilhabe der mündigen Bürgerinnen und Bürger an den öffentlichen Angelegenheiten. Wir alle sind darauf angewiesen, daß uns Medien über all das auf dem laufenden halten, was uns in die Lage versetzt, diese Kontrolle wahrnehmen zu können.

Die politische Kultur hängt von der Qualität dieser Informationsverarbeitung ab. Weder die Watergate-Affäre noch die großen Skandale der letzten Jahre in der Bundesrepublik Deutschland wären ohne die Arbeit der Presse an das Licht der Öffentlichkeit gekommen.

Die freie Presse ist jedoch keine Selbstverständlichkeit, sie muß gegen alle Übergriffe staatlicher Stellen geschützt werden.

Dabei reicht es nicht aus, das Zensurverbot des Grundgesetzes zu verteidigen. Die Freiheit der Presse wird gleichermaßen durch die Verletzung der Integrität von Redaktion und die Behinderung der Arbeit von Journalistinnen und Journalisten bedroht. Die Aufgabe von Fotoreporterinnen und -reporter ist es, der Öffentlichkeit einen Eindruck über den Ablauf von Ereignissen zu vermitteln. Es kann nicht länger hingenommen werden, wenn das Ergebnis dieser Tätigkeit als kostbare Zuarbeit für staatliche Ermittlungsbehörden mißbraucht wird.

Der vorgelegte Gesetzentwurf gewährleistet einen wirksamen Schutz von selbstrecherchiertem Material vor Beschlagnahmen. Das Gesetz über das Zeugnisverweigerungsrecht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Presse und Rundfunk vom 25. Juli 1975 ist von vornherein mit Lücken behaftet gewesen. Der vorliegende Gesetzentwurf will diese Mängel beheben. Er will darüber hinaus die Lücke schließen, die durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 1. Oktober 1987 – 2 BvR 1434/86 – deutlich geworden ist.

Mit diesem Beschluß hatte das Bundesverfassungsgericht die Beschlagnahme von unveröffentlichtem Filmmaterial über eine Demonstration gegen das Atomkraftwerk Brokdorf, bei der es zu Gewalttätigkeiten gekommen ist, für zulässig erklärt.

In der Folgezeit ist es zu erheblichen Behinderungen der Pressearbeit gekommen, die sich in jüngster Zeit deutlich zugespitzt haben.

So kommt es regelmäßig zu Durchsuchungen von Redaktionsräumen von Rundfunk und Presse, bei denen u. a. unveröffentlichtes Filmmaterial beschlagnahmt wird. Die Maßnahmen der Ermittlungsbehörden gehen sogar so weit, daß Computerfestplatten komplett kopiert werden. Der Versuch einer Trennung von selbstrecherchiertem und von Dritten erlangtem Material wird nicht einmal mehr unternommen.

Im übrigen ist eine solche Trennung auch kaum praktikabel, da sich das traditionelle Bild der Informantenzulieferung geändert hat. Bild- und Tonaufnahmen für Hörfunk und Fernsehen halten mediengerecht das fest, was traditionell Informanten schriftlich oder mündlich lieferten. Die Aufnahmen werden von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Bildpresse und von Hörfunk und Fernsehen selbst geliefert.

Dadurch, daß selbstrecherchiertes Film- und Fotomaterial, z. B. von Demonstrationen, für polizeiliche Ermittlungen herangezogen werden können, werden Kamerateams und andere Pressemitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Demonstrierenden als „Hilfsorgane der Polizei" angesehen. Sie sind daher nicht nur seitens der Polizei, sondern auch durch Demonstrantinnen und Demonstranten in ihrer Arbeit behindert.

Bei demonstrationstypischen Konfrontationen kann dies zu erheblichen körperlichen Gefährdungen von Pressefotografinnen und -fotografen und Journalistinnen und Journalisten führen. Eine unabhängige Stellung der Presse gegenüber Polizei und Staatsanwaltschaft einerseits und gegenüber Demonstrierenden andererseits, die für die Information der Öffentlichkeit von Bedeutung ist, ist nicht mehr gewährleistet. Die Erfahrungen der letzten Zeit zeigen auch, daß die Beschlagnahmetätigkeit der Polizei gegenüber der Presse immer mehr ausgeweitet wird.

Das Zeugnisverweigerungsrecht der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Presse, Film und Rundfunk/Fernsehen schützt nicht primär das Vertrauensverhältnis zwischen Informant und Presse, sondern die Institution der Presse selbst.

Dabei geht es um die Wahrung des für die Presse unverzichtbaren Redaktionsgeheimnisses, das eines generellen Schutzes bedarf, der unabhängig vom Sonderfall des Informantenschutzes eingreift. Deshalb reicht es auch nicht, das Redaktionsgeheimnis in bezug auf selbstrecherchiertes Material schutzlos zu lassen, nur weil es an einem Informanten und somit an einem Vertrauensverhältnis fehlt. Hinzu kommt, daß durchsuchende Polizeibeamtinnen und -beamte nicht zu unterscheiden vermögen, ob Bildmaterial aus fremder oder eigener Quelle stammt. Es ist damit auch der Informantenschutz in Gefahr. Ebenso wie eine Informantin/ein Informant kann darüber hinaus der Journalist oder die Journalistin ein eigenes Interesse an der Geheimhaltung des von ihm oder ihr ermittelten Materials haben.

Um einen umfassenden Schutz der Pressefreiheit zu sichern, geht dieser Gesetzesentwurf über den Entwurf des Bundesrates – Drucksache 13/195 – hinaus, indem er das Zeugnisverweigerungsrecht für selbstrecherchiertes Material ohne Ausnahme gewährt und auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die nur gelegentlich bei der Presse tätig sind, dem Schutz des § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO unterstellt.

Die Anwendung des § 97 Abs. 5 Satz 2 StPO in der jetzigen Fassung führt dazu, daß nur allzu leicht eine Teilnahme an einer Straftat konstruiert wird. Schon geringe Anhaltspunkte reichen aus, um das Vorliegen eines solchen Verdachts anzunehmen und Beschlagnahmen durchzuführen. Dies ist gegenwärtig auch die Praxis der Staatsanwaltschaften und Gerichte. Deshalb ist es erforderlich, den Anwendungsbereich einzuschränken. Nur bei Vorliegen eines dringenden Verdachtes, der so beschaffen ist, daß mit großer Wahrscheinlichkeit eine Tatbeteiligung vorliegt oder aber bei dem Bestehen eines Tatverdachts einer Begünstigung, Strafvereitelung oder Hehlerei, darf das Zeugnisverweigerungsrecht durchbrochen und eine Beschlagnahme durchgeführt werden. Die Beschlagnahme muß zum Schutz der Pressefreiheit die Ausnahme sein.

Darüber hinaus gilt das Beschlagnahmeverbot uneingeschränkt. So können künftig keine Schriftstücke, Tonträger, Datenträger, Bilder und Filme mehr beschlagnahmt werden, wenn der Verdacht besteht, daß sie aus einer Straftat herrühren oder aus ihr hervorgebracht wurden. Diese Erweiterung der Beschlagnahmefreiheit ist sachgerecht.

Die Beschlagnahmefreiheit der in § 97 Abs. 5 Satz 1 StPO genannten Presseerzeugnisse ist ein unabdingbares Minimum zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Presse. Die Funktionsfähigkeit der Strafverfolgung wird nicht dadurch gefährdet, daß diese Materialien grundsätzlich beschlagnahmefrei sind. Die Ermittlungsbehörden können auch weiterhin Tatwerkzeuge oder Beutestücke beschlagnahmen, auch wenn sie sich im Gewahrsam eines Presseangehörigen befinden, so daß die Strafverfolgung nicht beeinträchtigt wird. In allen weiteren Fällen wiegt die Freiheit der Presse, die durch leichtfertige Beschlagnahmen beeinträchtigt wird, schwerer als das Erfordernis der Strafrechtspflege.

Zu berücksichtigen ist weiterhin, daß die Kette der Meinungsäußerung, beispielsweise zwischen Demonstrierenden und der Öffentlichkeit, über die Medien läuft. Wird dieser Informationsfluß durch Furcht vor Beschlagnahmen von Film- und Fotomaterial unterbrochen, so stellt dies einen massiven Eingriff in die Pressefreiheit dar. Es besteht die Gefahr, daß die Medien wegen der erheblichen Gefährdungen von einer Berichterstattung über problematische Situationen bei Demonstrationen in Zukunft absehen werden. Damit wird zugleich die unabhängige Informationsmöglichkeit der Bürgerinnen und Bürger beschnitten.

Wird die Zulässigkeit der Beschlagnahmen von Filmmaterial mit der Begründung bejaht, Teile dieses Materials könnten geeignet sein, zur Identifikation von Straftätern beizutragen, wird es praktisch zur Selbstverständlichkeit, daß die Staatsanwaltschaft sich dieses Material mit Hilfe eines Beschlagnahmebeschlusses beschafft, sofern es nicht ausgestrahlt worden ist und mitgeschnitten werden konnte. Hierdurch erhöhen sich auch die Möglichkeiten, daß die Polizei, die auf die Filme Zugriff bekommt, das Material auch in bezug auf friedliche Demonstrantinnen und Demonstranten ohne Wissen der Betroffenen zu deren Nachteil auswertet.

In seiner Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich die Möglichkeit offengelassen, daß der Gesetzgeber die Grenzen des Zeugnisverweigerungsrechts neu absteckt.

Der Deutsche Bundestag ist deshalb aufgerufen zu handeln und so die Betätigungsfreiheit einer unabhängigen Berichterstattung durch die Presse zu gewährleisten.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (Neufassung des § 53 Abs. 1 Nr. 5)

Das Zeugnisverweigerungsrecht wird durch die Neufassung der Vorschrift ausgedehnt auf alles, was den Pressemitarbeiterinnen und -mitarbeitern im Hinblick auf ihre Tätigkeit „bekanntgeworden" ist. Durch diese Fassung ist auch selbstrecherchiertes Material in den Schutzbereich des Zeugnisverweigerungsrechts einbezogen worden.

Der Personenkreis, dem ein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht, ist ferner erweitert worden. Es ist nunmehr klargestellt, daß auch Pressemitarbeiterinnen und -mitarbeiter, die auf dem Gebiet der Filmberichterstattung tätig sind, sich auf das Zeugnisverweigerungsrecht berufen können. Dies betrifft die Medien Fernsehen, Film- und Videoproduktion.

Nach bisherigem Recht ergibt sich eine erhebliche Beschränkung des privilegierten Personenkreises aus dem Erfordernis, wonach das Zeugnisverweigerungsrecht nur den „berufsmäßig" bei den Medien Mitwirkenden zustehen soll. Dadurch sind bei enger Auslegung die gelegentlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von dem Privileg der Zeugnisverweigerung ausgeschlossen.

Das Kriterium „berufsmäßig" ist nicht sachgerecht. Zum einen ergibt sich dies aus dem Schutzzweck des § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO, wonach die Pressefreiheit aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 2 GG, also die Freiheit der Information, gewährleistet werden soll. Entscheidend ist also die Mitwirkung und Herstellung von Medienprodukten, nicht aber der regelmäßig ausgeübte Beruf der Person. Gerade auch Außenstehende und gelegentlich für die Presse arbeitende Personen können Informationen beitragen, die für die Information der Öffentlichkeit von erheblicher Bedeutung sind. Zum anderen enthält § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO keine abschließende Regelung. Vielmehr kann sich das Zeugnisverweigerungsrecht auch direkt aus Artikel 5 Abs. 1 Satz 1 GG ergeben (BVerfGE 25, 296, 305). Aufgrund der Rechtspraxis, die das Zeugnisverweigerungsrecht von Pressemitarbeiterinnen und -mitarbeitern immer mehr beschneidet, ist es erforderlich, im Gesetz klarzustellen, daß sich sein Anwendungs-

bereich nicht nur auf den Kreis der berufsmäßig für die Medien Arbeitenden beschränkt.

Ebenso entfällt das Merkmal der „periodischen Presse", auf die bisher das publizistische Zeugnisverweigerungsrecht beschränkt war. Dadurch sollen auch Buchautorinnen und -autoren, Flugblattautorinnen und -autoren und kleine unregelmäßig erscheinende Zeitschriften und Zeitungen geschützt werden. Die Information der Öffentlichkeit durch Flugblätter und ähnliche Druckwerke ist ein unerläßlicher Bestandteil der Pressefreiheit und gehört damit unter den Schutz des § 53 Abs. 1 Nr. 5 StPO.

Zu Nummer 2 (Einführung des § 53 Abs. 3)

Um die Umgehung des Zeugnisverweigerungsrechts, beispielsweise durch die Beiziehung von Akten eines zivilrechtlichen Verfahrens, in denen Aussagen eines Medienschaffenden über seine Tätigkeit stehen, zu verhindern, ist ein Beweiserhebungsverbot für solche Aussagen normiert worden.

Zu Nummer 3 (Neufassung des § 97 Abs. 5 Satz 2)

Mit der Neufassung werden strengere Voraussetzungen an das Vorliegen eines Teilnahmeverdachtes des Zeugnisverweigerungsberechtigten gestellt. Wie bei den Voraussetzungen für die Anordnung einer Untersuchungshaft gemäß § 112 StPO muß der Verdacht so beschaffen sein, daß er als dringend zu bezeichnen ist. Ein Teilnahmeverdacht i. S. von § 97 Abs. 5 Satz 2 StPO darf demnach nur dann angenommen werden, wenn die Deliktsteilnahme einer zeugnisverweigerungsberechtigten Person mit großer Wahrscheinlichkeit vorliegt oder aber ein Tatverdacht der Begünstigung, Strafvereitelung oder Hehlerei des zur Zeugnisverweigerung Berechtigten gegeben ist.

Damit wird klar umrissen, wann die Durchbrechung des Beschlagnahmeverbotes gerechtfertigt ist. Zugleich wird deutlich, daß die Pressefreiheit nur in krassen Ausnahmefällen Einschränkungen erfahren und hinter dem Erfordernis der Strafrechtspflege zurücktreten darf. Um den Kernbereich der Pressefreiheit nicht anzutasten, wird die Beschlagnahmefreiheit von Schriftstücken, Tonträgern, Datenträgern, Bildern und Filmen nicht weiter beschränkt.

Zu Artikel 2

Die Gesetzesänderung kann sofort in Kraft treten, eines Vorlaufes in der Praxis bedarf es nicht.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53113 Bonn
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon: 02 28/3 82 08 40, Telefax: 02 28/3 82 08 44
ISSN 0722-8333